

NYT – mallia Euroopalle?

Nuorten yhteiskuntatakuun vaikuttavuus

Nuorisotyöttömyys on osoittautunut sitkeäksi vaivaksi, johon etsitään uusia lääkkeitä kaikkialla Euroopassa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa jo pitkään vallalla ollut takuuajattelu on herättänyt laajaa mielenkiintoa. Nuorisotakuiden perustana on varhainen, ajallisesti tarkoin paalutettu puuttuminen nuorten työttömyyteen ja yhteiskunnan antama takuu aktivoinnista. Täyttääkö nuorisotakuu siihen liitetyt odotukset? Takuiden vaikuttavuudesta on olemassa vain vähän tutkittua tietoa. Tässä artikkelissa tarkastellaan vuonna 2005 käynnistyneen Nuorten yhteiskuntatakuun (NYT) vaikuttavuutta.

ARTIKKELI

KARI HÄMÄLÄINEN

Johtava ekonomisti

VATT

kari.hamalainen@vatt.fi

ULLA HÄMÄLÄINEN

Johtava tutkija

KELAN TUTKIMUSOSASTO

ulla.hamalainen@kela.fi

JUHA TUOMALA

Erikoistutkija

VATT

juha.tuomala@vatt.fi

Kuvat

MAARIT KYTÖHARJU

Eurooppa etsii kuumeisesti ratkaisukeinoja vaikeana jatkuvaan nuorten työttömyysongelmaan. Erityisesti Etelä-Euroopassa nuorten työttömyysasteet ovat nousseet ennätyskorkealle ja työttömyysongelmaan haetaan uusia ratkaisuja. Ratkaisukeinoissa katse on kääntynyt Pohjoismaihin ja niissä pitkään harjoitettuun takuuajatteluun. Euroopan komissio kehotti 2013 kaikkia jäsenmaitaan laatimaan Suomen nuorisotakuuta muistuttavan varhaisen puuttumisen mallin keväeseen 2014 mennessä. Komissio edellyttää, että kaikille alle 25-vuotiaille – olivatpa he rekisteröityneet työttömiksi tai eivät – nuorille neljän kuukauden työttömyyden tai muun toimeettomuuden jälkeen joko tehdään työtarjous tai tarjotaan työharjoittelu-, oppisopimus- tai koulutuspaikka.


Takuu varhaisesta puuttumisesta nuorten työttömyyteen on sinänsä hieno tavoite, sillä nuorena koetulla työttömyydellä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia tulevaan menestykseen työmarkkinoilla. Nuorisotakuiden vaikutuksista on kuitenkin hyvin vähän tutkimusnäyttöä huolimatta siitä, että erilaisia takuita

on kokeiltu Pohjoismaissa jo vuosikymmeniä. Tässä artikkelissa arvioimme suomalaisen, vuonna 2005 voimaan tulleen nuorten yhteiskuntatakuun (NYT) vaikuttavuutta. Kyseinen takuu vastaa pääpiirteiltään EU:n komission jäsenmailleen suosittamaa mallia eivätkä erot nykyiseenkin nuorisotakuuseen ole kovin suuria.

”Nuorena koetulla työttömyydellä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia tulevaan menestykseen työmarkkinoilla.”

MITÄ NUORTEN YHTEISKUNTATAKUUN TARKOITTA?

Takuun nimellä nuoriin kohdistettavat politiikkatoimet ovat olleet eri maissa hieman erilaisia ja ajanoloon muuttuneet Suomessakin. Yhteistä nuorisotakuun nimellä kulkeville malleille ovat tavoitteet, lupaus varhaisesta puuttumisesta ja yhteiskunnan antama takuu aktivoinnista. Tavoitteina on yleensä ehkäistä työttömyyden pitkittymistä, edistää koulutukseen hakeutumista tai muutoin parantaa

A photograph of three people standing in front of a large, vibrant abstract mural. The mural features bold, expressive brushstrokes in shades of orange, red, and purple. On the left, a man with glasses and a black coat stands with his arms crossed. In the center, a woman with blonde hair and glasses, wearing a black coat and a red patterned scarf, smiles. On the right, a man with glasses and a brown leather jacket stands with his hands in his pockets. The background shows a building with many windows.

KARI HÄMÄLÄINEN (vas.), ULLA
HÄMÄLÄINEN sekä JUHA TUOMALA
korostavat, että nuorisotakuu ei aina takaa
työ- tai koulutuspaikkaa.

OSA NUORISTA KOKEE AKTIVOINTITOIMET UHAKSI, JONKA TAKIA HE EIVÄT REKISTERÖIDY TYÖNHAKIJOIKSI.

työelämävalmiuksia sekä ehkäistä nuorten pitkäaikaista toimeettomuutta ja syrjäytymistä. Vuonna 2005 Suomessa lanseerattu nuorten yhteiskuntatakuu sisälsi kaikki nämä piirteet. Uudistus tapahtui silloisten opetus- ja työministeriöiden yhteisellä ohjeistuksella, ilman varsinaista lakimuutosta.

Yhteiskuntatakuu aikataulutti nuorten työvoimapalveluita. Alle 25-vuotiaat työttömät nuoret tuli tavata kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Ensimmäisen kuukauden aikana käynnistettiin yksilöllisen työnhakusuunnitelman laatiminen kartoittamalla nuoren tilanne ja palvelutarve. Viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi rekisteröitymisestä jokaiselle nuorelle piti laatia varsinainen työnhakusuunnitelma, joka sisälsi lupauksen aktivointitoimenpiteestä. Aktivointilupauksen lunastamiseen annettiin aikaa kolme kuukautta sopimuksen allekirjoittamisesta. Mahdollisia aktiivitoimia olivat työnhakukoulutus, työkokeilu, työharjoittelu, työelämävalmennus, starttiraha, tukityö tai työvoimakoulutus. Työvoimatoimistoja myös ohjeistettiin olemaan yhteydessä nuoriin takuussa paalutettujen tarkastuspisteiden välillä.

Vuonna 2005 voimaan astunut nuorten yhteiskuntatakuu terävöitti palveluita työttömyyden alussa ja sisälsi takuun aktivointitoimenpiteistä 3–6 kuukauden sisällä.

Mikä siis muuttui vuonna 2005? Ennen muutosta nuoret olivat saman palvelujärjestelmän piirissä kuin aikuisväestö. Työnhakusuunnitelma laadittiin viimeistään 5 työttömyyskuukauden kohdalla eikä suunnitelmaan kuulunut aktivointitakuuta. Uudistus siis terävöitti nuorten

palveluprosessia työttömyyden alussa ja tarjosi yhteiskunnan takuun aktiivitoimenpiteistä 3–6 työttömyyskuukauden kuluessa.

YHTEISKUNTATAKUU VOI VAIKUTTA MONELLA ERI TAVALLA

Takuulla voi olla monia ja kovin erisuuntaisia vaikutuskanavia. Nuorisotakuusta korostetaan yleensä sen positiivisia puolia: aikaistettu ja tehostettu palvelu, yksilöllinen ohjaus ja aktivointitoimenpide kartuttavat nuoren osaamista ja parantavat työllistymisen edellytyksiä. Nuorten yhteiskuntatakuu mielletään näistä lähtökohdista vain julkista sektoria velvoittavaksi ja nuorten oikeudeksi. Yhdessä laadittava suunnitelma on kuitenkin myös nuorta velvoittava, jolloin kieltäytyminen työ- tai aktivointitarjouksesta johtaa työttömyysturvan sanktioihin. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus osoittaa, että tämänkaltaisen velvoittavan ohjelman vaikutukset eivät välttämättä synny pelkästään ”hyvän kautta”.

Työvoimapolitiikalla on monenlaisia vaikutuksia aktivoinnin eri vaiheissa. Nuorten aktivointitakuun käyttöönotto saattaa jo itsessään muuttaa työttömyyden rakennetta. On hyvin mahdollista, että osa nuorista ei ilmoittaudu lainkaan työttömiksi työnhakijoiksi, mikäli ajatus työttömyyden alun tehostuneesta palvelutarjonnasta ja uhkaavasta aktivoinnista ei tunnu mielekkäältä. Toisaalta tiedämme alle 25-vuotiaiden nuorten hakevan muita ikäryhmiä useammin työtä ilman, että he ovat rekisteröityneet työttömiksi. Aktivointitakuu saattaa kasvattaa kyseisten nuorten halukkuutta rekisteröidä työnhakunsa, jotta he pääsivät nuorisotakuun palveluiden piiriin.

Toinen ennen varsinaista aktiivista toimenpidettä toimiva vaikutuskanava on havaittu jo työttömiksi rekisteröityneiden nuorten parissa. Tehostettu palveluntarjonta ja näköpiirissä uhkaava aktivointitoimi johtaa osan kohdalla

siihen, että he mieluummin päättävät työnhakunsa kuin osallistuvat aktivointitoimiin. Tämä virta ei kulje pelkästään työllisyyteen. Työvoiman ulkopuolelle suuntautuvat reitit voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia: nuori voi aktivoitua hakeutumaan koulutukseen, mutta reitti saattaa kulkea myös toimeettomuuteen ja työvoimahallinnon toimien ulottumattomiin.

Työvoimapolitiittisen toimenpiteeseen osallistumisen aikana takuu puolestaan pitkittää työttömyyttä. Aktivointitoimenpiteen aikana työnhaku yleensä vähenee, jolloin myös työllistymisen mahdollisuudet heikkenevät ja työttömyys pitkittyy (ns. lukkiuttamisvaikutus). Tämän jälkeen syntyy mahdollinen aktivointitoimenpiteen vaikutus. Aktivointitoimet antavat nuorille taitoja ja kontakteja, jotka parhaassa tapauksessa edistävät toimenpiteen jälkeistä työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tutkimuskirjallisuuden perusteella työvoimapolitiittisten toimenpiteiden positiiviset vaikutukset eivät kuitenkaan ole itsestään selviä, ja ne vaihtelevat toimenpidelajeittain ja osallistujaryhmittäin.

AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET

Pohjoismaissa on vuosikymmenten saatossa ollut käytössä monia käytännön sovelluksia aktivointitakuusta, mutta tutkimustieto vaikutuksista on vähäistä. Ruotsissa CARLING JA LARSSON (2005) arvioivat kunnallisen nuorisotakuun käyttöönottoa 1990-luvulla. Heidän tulostensa mukaan nuorisotakuu kohensi jonkin verran työllisyyttä ns. uhkavaikutuksen kautta, kun nuoret hakeutuivat töihin välttääkseen toimenpiteisiin osallistumisen. Toimenpiteen aikainen lukkiuttamisvaikutus vaikutti kuitenkin päinvastaiseen suuntaan, ja nuorisotakuun kokonaisvaikutus jäi vähäiseksi.

HALL JA LILJEBERG (2011) arvioivat Ruotsin nuorisotakuun muutosta, jossa järjestämisvastuu oli paikallisilla työ-

TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA ARVIOITIIN VUONNA 2005 LANSEERATUN NYT:N VAIKUTUSTA NUORTEN TYÖLLISTYMISEEN JA SYRJÄYTYMISEN EHKÄISYYN.

voimatoimistoilla. Erotuksena em. tutkimukseen he löysivät aktivointijakson jälkeisiä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Tämä koski tosin vain ensimmäistä vuotta, sillä toisena vuonna työllisyysvaikutukset syntyivät uhkavaikutuksen välityksellä.

**Erisuuntaisten vaikutusten
takia nuorisotakuun
kokonaisvaikutukset eivät
välttämättä ole positiivisia.**

HARDOY YM. (2006) arvioivat Norjassa tapahtunutta nuorten aktivointitakuun tilapäistä laajentamista 20–24-vuotiaisiin. Tässä tutkimuksessa työllisyysvaikutukset havaittiin suurimmiksi pitkäaikaistyöttömien kohdalla.

Suomessa nuorten yhteiskuntatakuuta on aiemmin tarkasteltu **PITKÄSEN YM.** (2007) tutkimuksessa. Työministeriön tilaama raportti keskittyi pitkälti nuorten palveluprosessia koskeviin haastatteluihin. Tilasto-osiossa verrattiin vähintään kolme kuukautta työttöminä olleiden, alle 25-vuotiaiden nuorten tilannetta ennen ja jälkeen uudistuksen. Tulosten perusteella nuorten yhteiskuntatakuu vähensi avointa työttömyyttä ja lisäsi toimenpiteisiin osallistumista. Työllisyyden lievän parantumisen arveltiin johtuneen pikemminkin työvoiman kysynnästä kuin takuusta.

Vaikka nuoriin kohdennetun takuujähtelun vaikuttavuutta ei juuri ole arvioitu, on työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta olemassa paljon arviointikirjallisuutta. Aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta on ilmestynyt kaksi laajaa kansainvälistä katsausta (**CARD YM.** 2010; **KLUVE** 2010). Yhteenvetona voidaan sanoa, että nuorten kohdalla toimenpiteiden tulokset ovat vaihtelevia.

Eurooppalaisessa katsauksessa **KLUVE** (2010) summaa nuoria koskevat vaikutta-

vuustulokset näin: 17 tutkimusta raportoi positiivisia tuloksia, 5 negatiivisia ja 13 ei havaitse aktivoinnilla vaikutusta. Perustavasti eurooppalaisesta kirjallisuudesta vaikuttaisi olevan, että suoraan nuorille kohdennetut toimenpiteet ovat yleensä olleet vähemmän tehokkaita kuin yleiset työvoimapolitiittiset ohjelmat, ja julkisen sektorin aktivointi tuottaa yksityissektorin työllistämistä harvemmin positiivisia tuloksia.

NYT JA VAIKUTTAVUUS

Politiikkamuutosten arviointiin tarvitaan vertailuryhmä, jonka avulla selvitetään, mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman muutosta. Mikä tahansa ryhmä ei tietenkään käy, vaan vertailuryhmän täytyy vastata kaikilla tavoin kohderyhmää. Havaittavia ryhmäeroja kyetään toki huomioimaan arvioinnissa, mutta todellisen vaikuttavuuden erottaminen nuorten asenteista ja tavoitteista on mahdotonta ilman kunnollista koeasetelmaa.

Tämä on tyypillinen ongelma arviotaessa työvoimapolitiikkaa. Jos motivoituneet ja helposti työllistyvät nuoret osallistuvat toimenpiteeseen, heidän työllisyysasteensa on toimenpiteen jälkeen muita korkeampi riippumatta siitä, edistiko itse toimenpide työllistymistä vai ei. Nuorten yhteiskuntatakuulle asetettu ikäraja poistaa kyseisen ongelman luoden koeasetelmaa muistuttavan tilanteen 25-ikävuoden kohdalle. Yhteiskuntatakuun tullessa voimaan nuoret eivät voi valita, sijoittuvatko he ikärajan ylä- tai alapuolelle. Asenteilla tai motivaatioeroilla ei ole tällöin mitään tekemistä toimenpiteeseen osallistumisen kanssa, joten ne eivät myöskään vääristä itse arviointitulosta.

Kyseessä ei ole kuitenkaan ilmainen lounas, sillä mitä kauemmas 25-vuoden rajasta liikutaan sitä erilaisemmiksi ikäluokat tulevat. On pitkälle empiirinen kysymys, milloin ikäryhmien erot muo-

dostuvat liian suuriksi (ks. **AUTOR** 2003). Jos ikäryhmien työmarkkinakehityksessä esiintyy eroja jo ennen yhteiskuntatakuuta, vaikuttavuusarviota ei ole mielekäästä perustaa ryhmien vertailuun takuun jälkeisinä vuosina. Tutkimuksessamme keskityimme ikäryhmiin 23–27-vuotta, joiden työmarkkina- ja muissa muutoksissa ei esiintynyt tilastollisesti merkittäviä eroja uudistusta edeltävinä vuosina.

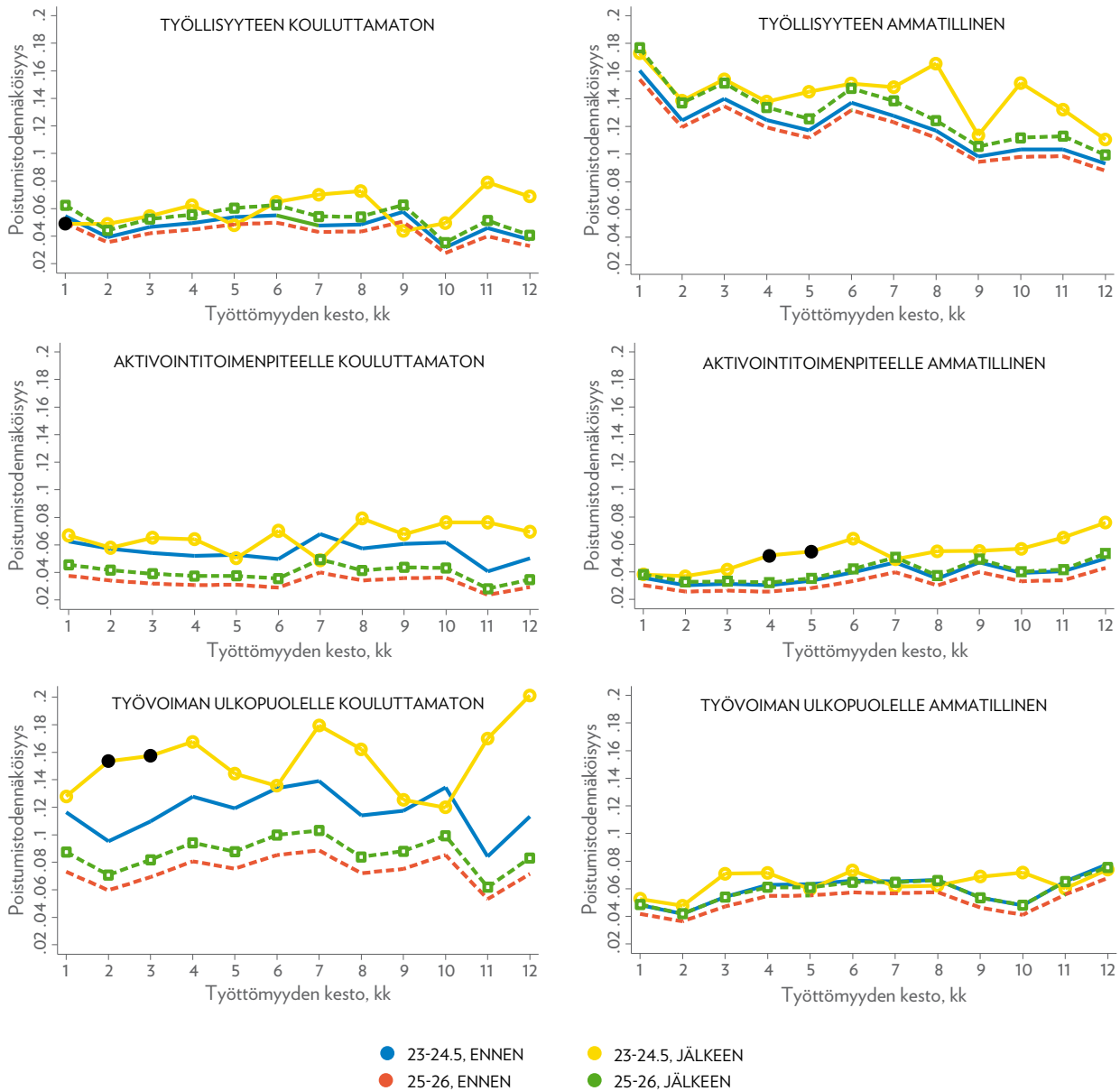
Vertailtavien ryhmien muodostamisen jälkeen toinen ongelma on selvittää, mitä tulisi arvioida. Osa nuorten yhteiskuntatakuun tavoitteista on selkeitä. NYT kohdentuu työttömiin nuoriin, joten tarkastelun tulisi koskea ainakin työttömyyden kestoa ja sitä, mihin nuoret poistuvat työttömyydestä. Tässä kirjoituksessa keskityimme myös ensisijaisesti työttömyyden keston ja erilaisiin poistumareitteihin työttömyydestä.

Sivumme myös tavoitteeksi asetettua syrjäytymisen ehkäisyä. Menemättä keskusteluun siitä, mitä syrjäytyminen tarkoittaa, olemme arvioineet NYT:n käyttöä vaikutusta joihinkin sellaisiin vastemuuttajiin, jotka usein liitetään syrjäytymisriskiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tulottomuus, toimeentulotukiasiakuus ja mielenterveysongelmiin määrättyjen lääkkeiden käyttö (ks. tarkemmin **HÄMÄLÄINEN YM.** 2014).

Kirjoituksemme aineistona on nuorten työmarkkinoiden tutkimukseen suunniteltu Youngsters-aineisto. Kyseessä on 20 prosentin otos vuosina 1967–1990 syntyneistä henkilöistä, joista on tietoa ja alkaen vuodesta 1987. Tästä aineistopohjasta olemme poimineet tarkasteluun 23–27-vuotiaat henkilöt vuosille 2000–2007. Alle 25-vuotiaat ovat tutkimuksessamme ns. kohderyhmä ja 25 vuotta täyttäneet heidän verrokkiryhmänsä¹. Aineisto sisältää hyvin yksityiskohtaista tietoa työllisyydestä, työttömyydestä ja aktivoinnista jaksojen alku- ja loppupäivineen, verottajan tulotietoja, koulutukseen hakeutumisen ja osallistumisen

EUROOPASSA TEHTYJEN TUTKIMUSTEN MUKAAN SUORAAN NUORILLE KOHDENNETUT TOIMENPITEET OVAT YLEENSÄ OLLEET TEHOTTOMAMPIA KUIN YLEISET TYÖVOIMAPOLIITTISET TOIMENPITEET.

Kuvio 1. Poistumistodennäköisyydet työttömyydestä työllisyyteen, aktivointitoimenpiteelle ja työvoiman ulkopuolelle työttömyyden keston mukaan koulutustaiteittain.



Tilastollisesti merkitsevät estimaatit ($p < 0,05$) merkitty mustalla.

TUTKITUISTA TYÖTTÖMISTÄ NUORISTA PUOLET OLI AMMATILLISEN TUTKINNON SUORITTANEITA JA NELJÄNNEKSELLÄ EI OLLUT PERUSKOULUN JÄLKEISTÄ TUTKINTOA.

tietoja, toimeentulotukitietoja sekä tietoa nuorten lääkkeiden käytöstä. Erilaisia taustamuuttujia on myös suuri joukko: perhe-, alue- sekä maahanmuuttotietoja jne.

TYÖTTÖMYYSJAKSOJEN TARKASTELU

Kuvio 1 kokoaa keskeiset tulokset raporttoimalla työttömyydestä poistumisen todennäköisyydet työllisyyteen, aktiivointitoimenpiteelle ja työvoiman ulkopuolelle työttömyyden keston mukaan eri koulutusasteilla². Kuviossa NYT:n kohderyhmää (23–24,5) kuvataan yhtenäisellä viivalla ja takuun ulkopuolella olevaa verrokkiryhmää (yli 25-vuotiaat) katkoviivalla. Ennen-periodi viittaa vuosiin 2003–2004 ja jälkeen-periodi vuosiin 2005–2006. Uudistuksen jälkeistä aikaa koskevat estimaatit on merkitty pienillä ympyröillä kohderyhmässä ja neliöillä verrokkiryhmässä. Tilastollisesti merkitsevät havainnot esitetään mustalla. Työttömyysjaksojen kesto on rajattu vuoteen, sillä nuorten työttömyysjaksot kestävät ani harvoin yli vuoden.

Jako ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin ja ilman tutkintoa oleviin nuoriin perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin työministeriön ohje määrittelee, miten palveluprosessi etenee näille ryhmille ja mitä palveluja heille tarjotaan. Ammatillisen (tai tätä korkeamman) tutkinnon suorittaneet kuuluvat NYT-ohjeen mukaan ammattitaitoisein nuoriin, jotka pystyvät itsenäiseen työnhakuun ja joita ohjataan käyttämään työvälityspalvelua, työnhakukoulutusta jne. Mikäli tähän ryhmään kuuluva nuori on jostain syystä suuremman tuen tarpeessa esimerkiksi työkokemuksen puutteen tai työttömyyden pitkittymisen vuoksi, ensisijaisiksi aktiivointitoimiksi nousevat työelämävalmennus ja työllistämistuki.

Ilman tutkintoa olevat nuoret kuuluvat ammattitaidottomien ryhmään, ja heidän kohdallaan ensisijainen tavoite on koulutuksen hankkiminen

normaalissa koulutusjärjestelmässä. Tätä tavoitetta tuetaan ammatti- ja urasuunnittelupalvelulla, työkokeilulla ja työharjoittelulla.

Toinen syy tulosten ilmaisemiseen ammatillisen tutkinnon suorittaneille ja ilman tutkintoa oleville nuorille on näiden ryhmien suuri osuus yhteiskuntatakuun kohderyhmässä. Arvioinnin kohteena olevissa ikäryhmissä työttömyyttä kokeista nuorista puolet oli ammatillisen tutkinnon suorittaneita ja neljänneksellä ei ollut peruskoulun jälkeistä tutkintoa.

Nuorten työllistyminen parani noususuhdanteessa, mutta ei yhteiskuntatakuun ansiosta.

Nuorten yhteiskuntatakuu otettiin käyttöön suotuisassa työmarkkinatilanteessa. Kuvion 1 ylimmästä kuvaparista nähdään, että todennäköisyys siirtyä työttömyydestä työhön avoimille työmarkkinoille kasvoi sekä aktiivointitakuun kohderyhmässä (ympyrät) että hieman vanhemmassa vertailuryhmässä (neliöt). Työllisyyden muutos oli hyvin samanlainen kummassakin ryhmässä, joten kohderyhmän parantunut työllisyystilanne ei johtunut yhteiskuntatakuusta vaan suhdannetilanteesta. Erot kohderyhmän ja verrokkiryhmän välillä eivät olleet tilastollisesti merkitseviä kummassakaan koulutusryhmässä.

Työttömyydestä aktiivointitoimenpiteelle siirtymisen osalta vaikutukset olivat hieman positiivisempia, mutta koulutusasteen suhteen yllättäviä (keskimäinen kuvapari). Yhteiskuntatakuun ohjeistuksen mukaisesti kohderyhmän siirtyminen toimenpiteisiin kasvoi työttömyyskuukausien 3–6 välillä, mutta ainoastaan ammatillisen tutkinnon suorittaneiden keskuudessa. Aktiivointitoimenpiteelle siirtymistä koskevat

piste-estimaatit näyttävät aktiivoinnin lisääntyneen puolen vuoden jälkeenkin, mutta nuorten työttömyysjaksojen lyhyestä kestosta johtuen havaintojen lukumäärä jää pidemmällä työttömyysjaksoilla niin pieneksi, ettei näistä yksikään ylitä tilastollista merkitsevyyttä. Ylipäättään aktiivoinnin lisääntymistä voi pitää tavoitteisiin nähden hyvin vaatimattomana eikä minkäänlaisesta aktiivointitakuusta selvästikään voida puhua.

Alin kuvapari kertoo yhteiskuntatakuun vaikutusten eroavan koulutuksen mukaan myös työvoiman ulkopuolelle tapahtuvissa siirtymissä. Tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia havaitaan ainoastaan kouluttamattomien työttömiä keskuudessa. Vaikutukset syntyvät työttömyyskuukausien 2–3 aikana eli juuri ennen aktiivointitakuun lunastamishetkeä. Suurimmillaan vaikutus on 6 prosenttiyksikön luokkaa, mikä viittaisi kouluttamattomien ryhmässä esiintyvän melko voimakasta uhkavaikutusta. Ero ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin on voimakas, sillä heidän kohdallaan yhteiskuntatakuulla ei havaita minkäänlaista vaikutusta työvoiman ulkopuolelle tapahtumiin siirtymiin.

POHDINTAA

Artikkelimme keskeinen havainto on, että suurelle kohdejoukolle suunnattu ja ajoitukseltaan tarkasti säädelty aktiivointi kohdentui pääosin ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin nuoriin. Aktiivoinnin lisäys kanavoitui jo tutkinnon suorittaneisiin työttömiin todennäköisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin ilman tutkintoa olevien nuorten varhainen aktiivointi oli jo ennen uudistusta yleistä ja nopeaa. Näitä nuoria aktivoitiin ilman takuutakin usein jo kolmen kuukauden sisällä työttömyyden alkamisesta. Toinen syy lienee se, että suurin osa työttömäksi ilmoittautuvista nuorista on jo tutkinnon suorittaneita. Mikäli työvoimatoimistoille asetettiin erityisiä tulostavoitteita ak-

TUTKIMUKSET EIVÄT VIITTAA **NUORISOTAKUUN** LAAJAMITTAISIIN VAIKUTUKSIIN TYÖMARKKINOILLA.

tivoitujen nuorten osuuden suhteen, ne pystyttiin saavuttamaan vain tarjoamalla enemmän toimenpiteitä suuremmille ryhmille eli ammatillisen tutkinnon jo suorittaneille työttömille nuorille.

Nuorten yhteiskuntatakuun kannalta huolestuttavin havainto kertoo uudistuksen lisänneen työvoiman ulkopuolelle tapahtuneita siirtymiä kouluttamattomien nuorten keskuudessa. Lopputulema voi olla positiivinen tai negatiivinen riippuen siitä, tapahtuuko siirtymä takuun tavoitteiden mukaisesti koulutukseen vai nuoren ei-aktiivisuuteen työmarkkinoiden ulkopuolella.

Aktivointi kohdentui pääosin ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin nuoriin, mutta uudistus lisäsi kouluttamattomien työttömien siirtymistä työvoiman ulkopuolelle.

Lisävaloa tähän kysymykseen saatiin tutkimalla muutoksia vuosiaineistossa, jonka avulla analysoimme työttömien nuorten koulutukseen hakeutumisessa ja koulutukseen osallistumisessa tapahtuvia muutoksia. Nämä analyysit eivät viitanneet siihen, että kyseiset nuoret olisivat siirtyneet oppilaitoksiin tai muutenkaan lisänneet koulutukseen hakeutumistaan. Tällä perusteella vaikuttaisi siltä, että nuorten yhteiskuntatakuu lisäsi virtaa ulos työvoimasta ja muutos tapahtui nimenomaan kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien nuorten kohdalla.

Nuorten yhteiskuntatakuu on muuttanut tässä arvioidusta vuoden 2005 mallista. Keskeisimmät muutokset tehtiin jo vuonna 2010, jolloin varhaista puuttumista aikaistettiin entisestään. Nykyisin voimassa oleva vuoden 2013 Nuorisotakuun lisäys aiempiin malleihin on

25–29-vuotiaiden vastavalmistuneiden sisällyttäminen politiikkatoimenpiteen kohderyhmään. Lisäksi mallissa on vielä aikaisempaa enemmän korostettu viranomaisten yhteistyötä, ml. kuntien etsivä nuorisotyö ja kuntoutus.

Julkisuudessa nuorisotakuun vaikeuttavuutta on jo ehditty moittia, sillä nuorisotyöttömyys on ollut kasvussa. Tämä on kuitenkin ennenaikaista, sillä tuloksemme osoittavat suhdannetilanteen vakioimisen merkityksen. Ilman vertailuryhmää takuun vaikutus yliarvioidaan hyvässä työmarkkinatilanteessa ja vastaavasti aliarvioidaan huonossa työmarkkinatilanteessa. Valitettavasti muutkaan raporttimme tulokset tai aikaisemmat kansainväliset tutkimukset eivät nosta odotuksia kovin korkealle nuorisotakuun kaltaisten mallin laajamittaisista vaikutuksista nuorten työmarkkinoilla – ei Suomessa eikä muuallakaan Euroopassa. ■

Viitteet

- 1 Työttömyyden kestoa koskevissa tarkasteluissa kohderyhmä on 23–24,5-vuotiaat työttömyyden alkaessa, sillä on vaikea tietää, miten paikalliset TE-keskukset ovat huomioineet työttömyyden kestoa ja 25 vuoden ikäraja koskevat ohjeet. Vuosiaineistolla tehdyissä tarkasteluissa kohderyhmä on 23–24-vuotiaat ja verrokki 26–27-vuotiaat.
- 2 Tutkimusmetodina käytimme ns. difference-in-differences -menetelmää ja elinaika-analyysiä. Menetelmät ja käytetyt taustamuuttujat on kuvailtu tarkemmin **HÄMÄLÄINEN YM.** (2014) raportissa. Nuorten yhteiskuntatakuun vaikutus arvioidaan vertaamalla kohderyhmän työttömyyden keston muutosta verrokkiryhmän työttömyyden keston muutokseen ennen ja jälkeen reformin.

Kirjallisuus

- AUTOR, D.** (2003), Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing', *Journal of Labor Economics*, 21, 1-42.
- CARD, D. & KLUVE, J. & WEBER, A.** (2010), Active Labour Market policy Evaluations: A Meta-Analysis, *Economic Journal*, 120, F425-F477.
- CARLING, K. & LARSSON, L.** (2005), Does Early Intervention Help the Unemployed Youth?, *Labour Economics*, 12, 301-319.
- HALL, C. & LILJEBERG, L.** (2011), En jobgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser, IFAU Rapport 2011:1.
- HARDOY, I. & RØED, K. & TORP, H. & ZHANG, T.** (2006), Virker ungdomsgarantien? (Does the youth guarantee work?) Institute for Social Research, Søkelys på arbeidsmarkedet 23.
- HÄMÄLÄINEN, K. & HÄMÄLÄINEN, U. & TUOMALA, J.** (2014), The Labour Market Impacts of Youth Guarantee: Lessons for Europe? VATT Working Papers, 60.
- KLUVE, J.** (2010), The Effectiveness of European Active Labour Market Programs, *Labour Economics*, 17, 904-918.
- PITKÄNEN, S. & AHO, S. & KOPONEN, H. & KYLMÄKOSKI, M. & NIEMINEN, J. & VIRJO, I.** (2007), Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapolitiikkaan. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutusta ja tuloksia selvittävä tutkimus, Työministeriö, Työpolitiittinen tutkimus 333.